

III SEMEAD

CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO: PAPEL, OUTROS ELEMENTOS E INQUIETAÇÃO QUANTO A RESULTADOS ALCANÇADOS

Douglas Cláudio Monaco^()*

RESUMO

O artigo propõe uma especificação mais rigorosa, assentada em conceitos de ciências sociais, para o conceito de papel dos conselhos de administração. Nesta base, detecta outros componentes do contexto destes órgãos corporativos. São também apresentadas inquietações manifestas por indivíduos que se relacionam com os conselhos: acionistas, analistas do mercado de capitais, banqueiros, entre outros. Finalmente, problemas de pesquisa são esboçados.

^(*) Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. E-mail: dcmnac@ibm.net.

INTRODUÇÃO

Este artigo aspira contribuir em duas frentes das discussões referentes a conselhos de administração. A primeira é a do rigor terminológico a serviço de uma melhor compreensão do contexto em que se encontram estes órgãos. Pretende-se desemaranhar algumas idéias que, separadas, ficam mais claras.

Dirigindo rigor a uma expressão frequentemente utilizada, o papel dos conselhos de administração, percebem-se outros elementos que também influem no contexto. O papel dos conselhos de administração é referido em diversas arenas, mas a idéia implícita em todas estas referências não sugere um rigor conceitual que permita operacionalizar-lhe o conceito. E, o que é pior, dificulta a percepção mais clara dos elementos que compõem este todo.

A outra frente expõe uma questão de fundo. Detecta-se uma certa insatisfação quanto aos resultados alcançados pelos conselhos de administração ao ocuparem suas posições. Trazer à tona esta percepção é um dos objetivos deste artigo. A especificação mais precisa dos elementos, tratada na primeira frente, contribuirá na compreensão do exposto nesta segunda parte.

O artigo escolhe a base conceitual das ciências sociais para discutir o papel dos conselhos por ser esta a que formulou o conceito de papel. Outros conceitos originários da literatura de economia de empresas e de finanças corporativas também sustentam a discussão.

As inquietações do mercado são registradas a partir de citações não somente acadêmicas. Publicações de banca também dão base, a estas percepções por serem depositárias naturais deste tipo de manifestação.

O texto começa identificando a recursividade das discussões do papel do conselho de administração. Estabelecida esta base faz uma especificação mais rigorosa do termo o que induz à percepção de um contexto maior representado pelo capítulo das definições de *status* e papel para os conselhos, culminando com a percepção das inquietações.

CAPÍTULO 1: MOTIVAÇÃO, OBJETIVOS E ESTRUTURA

Motivação

"The role of the board of directors in corporate governance has long been a popular subject of business and academic discussion." O'Neal and Thomas(1996-p.314).

A percepção manifesta pela citação é confirmada pela literatura disponível. O papel dos Conselhos tem sido alvo de inúmeras discussões. Profissionais da gestão, analistas do mercado de capitais, consultores, pesquisadores têm escrito suas propostas para o papel dos conselhos de administração. Não se reconhece, todavia, uma utilização precisa do termo "papel". A literatura tem chamado de papel àquilo que se espera seja produzido pelos conselhos: supervisão geral da corporação - o que revela uma confusão entre um processo num intervalo tempo e um resultado num ponto do tempo.

A origem acadêmica do conceito de papel se encontra nas ciências sociais. Papel é um construto da sociologia e o papel dos conselhos tem de ser formulado nesta base. Esta confusão terminológica é um dos propulsores deste artigo. Sente-se a necessidade de desfazer a confusão, precisando o papel dos conselhos.

Além desta necessidade, o problema que tem impulsionado as discussões sobre o papel dos conselhos também merece atenção. A literatura tem revelado preocupação quanto aos resultados do exercício deste papel. A supervisão geral produzida pelos conselhos tem ficado aquém do desejado, diz a literatura. Por isso, o artigo sente a necessidade de dar voz a estas manifestações.

Objetivos

O presente artigo visa discutir o papel dos Conselhos de Administração. A partir de dois conceitos oriundos da sociologia - *status* e papel - o artigo investiga o *status* e o papel dos Conselhos de Administração, constituindo-se, este, no objetivo primário do artigo.

O objetivo complementar do artigo é dar vazão a algumas inquietações manifestadas por

pessoas atuantes no mercado - acionistas, banqueiros, consultores, por exemplo - quanto à efetividade do cumprimento deste papel por parte dos que o têm ocupado. A percepção revelada por estas pessoas é de uma certa insatisfação e busca de aprimoramento.

Estrutura

Além deste primeiro capítulo, o artigo contém quatro outros. O todo compõe-se de cinco capítulos. O segundo capítulo apresenta bases conceituais da discussão. No terceiro capítulo cumpre-se o objetivo primário do artigo discutindo-se *status* e papel dos Conselhos de Administração. O capítulo quatro cumpre o objetivo complementar levantando as inquietações do mercado. Conclusões formam o capítulo cinco.

CAPÍTULO 2: CONCEITOS BÁSICOS

Pressupostos

Assumem-se conhecidos os conceitos de companhias abertas e estratégia. Assume-se entendida, também, a lógica de emersão de formas organizacionais: a estrutura e os componentes do organograma refletirão a necessidade que se tenha dos mesmos.

Status

A primeira tarefa na definição do papel do Conselho de Administração é o esclarecimento do conceito de "papel". Papel é um conceito originário das ciências sociais. Neste corpo teórico, papel está definido associadamente ao conceito de *status*. Para o presente artigo, a referência de ambos os conceitos encontra-se em Chinoy(1982).

Status é o termo da sociologia para referir-se às posições sociais construídas sobre diversos alicerces como profissão, família, organização política, crença religiosa, etc. As posições geradas são esposa, policial, gerente corporativo,

primeiro ministro, carteiro, membro de um conselho de administração entre outras.

Papel

Uma vez ocupados os diversos *status*, regras escritas e normas informais prescrevem um padrão de comportamento para cada *status*. A este padrão de comportamento a sociologia chama de papel. Papel é um padrão de comportamento esperado para um indivíduo que ocupe *status* social. Logo, o papel de cada membro do conselho de administração se constitui de um determinado comportamento para eles prescrito.

Ressalta-se o intervalo de tempo implícito na definição de papel, por tratar-se este último de um padrão de comportamento, e comportamento "materializa-se" no tempo. Diferentemente de objetivo, representado por um ponto no tempo, o conceito de papel tem o tempo em si embutido. O papel se exerce num fluxo de tempo.

Separação entre Propriedade e Controle

Ressaltadas por Berle & Means(1932) mas existentes desde sempre, duas dimensões definem as relações entre o dono e seu bem: as dimensões propriedade e controle. A propriedade determina a quem pertence o bem. O controle indica quem, em última instância, decide sobre o uso do bem. Entendido o seu significado, percebe-se a latência de separação das duas dimensões. Ter uma coisa não garante controlá-la.

O caso típico e que interessa a este artigo é o capital nas companhias abertas. Nas companhias abertas, os bens estão representados por títulos - as ações. Exceto os casos de concentração acionária, seus donos vivem o caso máximo da separação entre propriedade e controle. Os donos da companhia não vivem seu cotidiano, por isso sofrem maciça dificuldade em exercer controle da mesma. O único mecanismo que possuem para fazê-lo é a representação que consigam junto ao conselho de administração.

Governança Corporativa

Governança é um conceito relativamente novo. Aparece claro em John & Senbet (1998-p.372): "Governança Corporativa constitui-se dos mecanismos de que lançam mão segmentos externos à corporação e nela interessados, para defender seus interesses em face à ação, com potencial expropriativo, dos segmentos-internos à corporação", onde externos são as pessoas que têm direitos a haver com a corporação mas não atuam internamente à mesma na sua evolução, marcadamente, os acionistas.

Ilustra, ainda, o conceito a seguinte referência: "...a technique that minimized agency costs by bridging the separation of ownership and control" Gilson apud Hawley and Williams(1996-p.3).

CAPÍTULO 3: STATUS E PAPEL DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO

Status

Descrição do Status

O Conselho de Administração é o órgão máximo da estrutura organizacional das companhias abertas. A instância mais elevada de decisões corporativas é representada pelo Conselho de Administração. Sua posição é a mais alta do organograma. O órgão é um colegiado. Lodi(1988 - pp.3-4) chama-o de legislativo e judiciário da companhia.

Tanto no Brasil como no exterior, a lei determina que o conselho seja composto por um número mínimo de dois membros. Seu número máximo deverá ser definido pelos estatutos da própria corporação.

A posição do Conselho é vista também como principal componente da Governança Corporativa. O Conselho é tido como o instrumento potencialmente mais poderoso na garantia dos interesses dos externos à corporação, principalmente dos acionistas, segundo Lodi(1988 - p.2), Williamson(1985 - pp.323,324) e Romano(1996 - p.279) "the board of directors represents the interests of shareholders and not other constituents" e, ainda

John & Senbet(1998 - p.373) "The board of directors is presumed to carry out the monitoring function on behalf of shareholders, because shareholders themselves would find it difficult to exercise control due to wide dispersion of ownership of common stock."

Resultados Desejados do Status

Dada esta descrição do *status* dos Conselhos e sua respectiva função, Koontz(1967 - p.24), Zald(1969 - p.97), a lei brasileira das sociedades anônimas de 1976, Lodi(1988 - p.3), The Cadbury Report Code of Best Practice(1992), Jensen(1993 - p.862), O'Neal and Thomas(1996 - p.314) e John&Senbet (1998 - p.373) sugerem que o objetivo do Conselho é adicionar valor à corporação produzindo ratificação e monitoramento da estratégia, mais seleção e demissão do gestor principal.

Admitindo-se este objetivo como uma formulação mais geral, vale a pena discriminar outras "saídas" (do inglês *outputs*) que comporiam subobjetivos ou *sub-outputs* para o *status* conselhos de administração. Entre muitas outras constantes de manuais de conselhos de administração, ressaltam-se orientação geral do negócio, seleção dos executivos, fiscalização da gestão, convocação da assembleia, aprovação do organograma, aprovação de resultados operacionais, seleção de auditores e aprovação de mudanças na estrutura de capital.

Construção do Status

Do ponto de vista de sua descrição e objetivos, sua possível emergência natural na estrutura organizacional é tópico importante mas não é objeto de discussão para o presente artigo. Independente desta possibilidade, todavia, a posição do Conselho de Administração é legalmente imposta. A construção do *status* é primariamente alicerçada na lei. Sendo ou não necessária numa ou noutra corporação, o Conselho tem de existir. Periodicamente, a corporação tem de conhecer um processo eleitoral e as posições do seu órgão máximo de controle têm de ser preenchidas. A lei preconiza

que os acionistas elejam o Conselho e este indique os gestores. Aparentemente, a ocupação do *status* está explicada e, formalmente, não se têm muitas dúvidas de que o processo siga este curso. Sem discutir profundamente a colocação, entretanto, registre-se percepção publicada em diversas fontes de que os gestores sejam quem efetivamente escolha o Conselho. Warther(1998 - p.54) e John&Senbet(1998 - p.373) são exemplos de publicações neste sentido.

Papel

O primeiro aspecto distintivo na descrição do papel dos conselhos é ratificar a diferença entre idéias. A posição do conselho, os resultados que se esperam desta posição e do que se constitui a ocupação da posição são idéias distintas entre si. O papel é esta última.

A discussão do papel dos conselhos não se situa nos resultados de que se esperam deles e sim no que eles fazem durante o tempo que estão alocando à posição. A carga de tempo deve ser a "necessária" ao embasamento das decisões e à tomada de decisões. A medida em horas desta "carga necessária de tempo" depende do contexto. Mas, calcular este número de horas não é a proposta deste artigo.

Feitas estas considerações, passe-se à descrição do papel. O papel é um comportamento esperado. Esperam-se do conselho algumas condutas. Por exemplo, que se reúna periodicamente, que leia relatórios e manuais da companhia, que se mantenha atualizado quanto a evoluções do ambiente econômico (setorial e geral) relevante para a companhia, que conheça manuais de conselheiros de administração, que prepare as reuniões, que visite a companhia em horários não previstos, que participe de conferências sobre o tema "conselhos de administração"... Enfim, que se ocupe da posição. Somente se alcançarão aqueles resultados desejados para o conselho se ele se comportar desta maneira, se ele cumprir o seu papel.

E o cumprimento deste papel se reflete no insumo tempo-alocado pelos conselhos, uma vez tendo sido incumbidos da posição. Esta distinção não preconiza "quanto mais tempo, melhores

resultados". Simplesmente, a inerência da aplicação do tempo é o que está sendo enfatizado. O indivíduo tem que fazer uma decisão de alocação de tempo à posição.

Esta, por sua vez, é uma decisão que depende de traços dos indivíduos. E os traços dos indivíduos que compõem os conselhos já estão definidos antes do exercício do papel pelos mesmos. Esta percepção produz importante dúvida: talvez, o exercício do papel não deva ser o foco das discussões, caso se queiram melhorias de resultados alcançados pelos conselhos de administração.

CAPÍTULO 4: INQUIETAÇÕES DO MERCADO

Reminiscências

"Estes diretores (de sociedade de capital solidário) estão, em muitos aspectos, sujeitos à fiscalização de um conselho geral de proprietários. Mas a maior parte destes proprietários raramente tenta entender alguma coisa do negócio da companhia e quando acontece que o espírito de facção não prevalece entre eles, isso também não lhes causa qualquer problema pois recebem a contento dividendos semestrais ou anuais que os diretores acharem apropriados." Smith(1950 - p.362)

A citação é extraída do clássico de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, de um ponto do segundo volume, em que o autor está descrevendo formas organizacionais dos séculos XVII e XVIII. O problema ressaltado é o imobilismo do Conselho de Administração que raramente vinha a entender do negócio e, ainda assim, nada perdia, pois os gestores continuavam a lhes remunerar, não havendo qualquer incentivo a que mudassem de atitude. A identidade deste quadro com o presente encontra-se aqui exposta.

A Decepção

A despeito da responsabilidade e da imputabilidade preconizadas legalmente para os Conselhos - do inglês *boards of directors* - a atuação dos mesmos tem sofrido fortes restrições origi-

nárias de fontes diversas. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, onde, segundo se acredita, viva-se a governança do mercado acionário (Gilson 1996 - p.328), o desapontamento predomina nos meios acadêmicos e entre os *practioneers* - os que têm envolvimento prático no problema.

Reportando percepção praticada nos Estados Unidos, a *Business Week* 1996 - pp.62-68] apresenta os Conselhos como ornamentos numa árvore de natal, nada além de uma platéia serviçal aos gestores e sempre disposta a curvar-se às apresentações de relatórios feitas por aqueles, não raro seus amigos, e a validar-lhes as propostas para a corporação. De alguma forma, os membros dos conselhos se esqueceram, se é que algum dia souberam, da razão por que existem: atuar no melhor interesse dos acionistas e monitorar a ação dos gestores.

A publicação vai em frente e alega existir um imobilismo por parte dos Conselhos e a este imobilismo atribui, ainda que parcialmente, o declínio de corporações multinacionais anteriormente tidas como sólidas, por exemplo, Eastman Kodak, General Motors, Sears Roebuck, Westinghouse.

Inglaterra, outro centro capitalista onde ao Conselho dirigem-se expectativas elevadas quanto ao monitoramento da gestão, tem enfrentado situação semelhante. O colapso de algumas corporações muito grandes e as subseqüentes revelações referentes às estruturas de governança e ao funcionamento de seus Conselhos constrangeu a opinião pública.

Melhorias são Necessárias

Estas preocupações destilam a suspeita de que exista correlação entre governança corporativa e *performance* corporativa. Ou ainda, cogita-se de uma relação entre governança e eficiência. O tema é polêmico mas já tem influenciado as preocupações dos interessados. "Estamos analisando a governança antes e a *performance* depois" diz Richard M. Scheffler, vice-presidente de fundo de pensões citado em *Business Week* (november 25, 1996 - p.63). Mesmo sem serem conclusivos quanto à existência da tal relação entre governança e eficiência, os especialistas justificam que a

governança pode prevenir problemas antes de que aconteçam.

Corroborando esta "sensação geral" não sistematizada, a academia também manifesta sua vista do problema. Sem que a percepção se constitua numa espécie de posição predominante, alguns autores já publicaram suas aflições. Primeiro, focando a possível relação entre governança e eficiência.

Acadêmicos têm, crescentemente, encontrado tal ligação. Muitos estudos têm demonstrado que corporações cujos conselheiros possuam quantias de ações com materialidade têm performance melhor do que as que não adotam esta prática. Um estudo descobriu que o mercado acionário valoriza mais companhias cujos Conselhos sejam de membros independentes e externos. *Business (Week - november 25, 1996 - p.63)*.

E também, no que diz respeito à busca de melhorias. No 35º aniversário da *American Finance Association* em 1993, seu presidente reunia evidências atribuindo excesso de capacidade na indústria americana a falhas nos sistemas de controle interno - a governança. Neste contexto, sobressai-se a colocação:

"The problems with internal control systems start with the board of directors" - Jensen (1993 - p.864).

Discussão Seminal

Mas antes mesmo destas manifestações mais recentes, Alchian&Demsetz já tinham formulado o problema conceitualmente ao estruturar a repartição dos ganhos de trabalho coletivo, situação típica da corporação. A estrutura cogitada prevê a figura especializada de um monitor que tenha autoridade para cobrar o andamento do trabalho e até demitir quem não se submeta ao sistema definido. Esta idéia fica exposta à pergunta, desde então, tornada célebre: "Quem monitora o monitor?" Alchian&Demsetz(1972-p.782).

Problema de Pesquisa

As inquietações manifestadas pelo mercado indicam insatisfação com os resultados alcançados pelos conselhos no exercício do seu papel. Propostas de melhorias disponíveis em outras publicações situam-se em reformulações neste mesmo exercício. O conteúdo prescritivo é marcante. A busca de eficiência geral dos conselhos, medida pelo alcance de resultados esperados, entretanto, suscita abordagens multifacetadas.

O problema tem dimensões políticas: sem dúvida, as disputas de poder político dentro das corporações guardam grande importância no processo. A semelhança da eleição e mandato do conselho para com a gestão de recursos humanos, em suas funções, é outra face que não pode ser menosprezada.

Finalmente, o foco desmembrado dos componentes de problema, construção do *status*, alcance de resultados exercício do papel constitui campo fértil para investigações que venham a contribuir na compreensão deste todo complexo.

CONCLUSÕES

"Efforts to reform company government have concentrated on making managers afraid. It is time now to make boards greedy" - *The Economist* (august 9, 1997).

As discussões referentes ao papel dos conselhos de administração, como têm sido conduzidas, criam uma certa confusão entre o exercício do papel e os resultados esperados deste mesmo exercício. Este artigo visou desfazer esta confusão.

O conceito de papel é originário da sociologia e representa um comportamento esperado. Comportamento implica tempo. Logo, o papel dos conselhos de administração se reflete na alocação que fazem do insumo-tempo. Não que a quantidade de tempo seja a grandeza preconizada. A garantia de alocação do insumo-tempo é o indispensável.

Ocorre que esta depende de traços dos indivíduos que compõem os conselhos e estes traços têm de ser reconhecidos já na construção

daqueles. Assim, aquilo que aparentava uma questão de terminologia, se revela uma questão de fundo. Melhorias para os conselhos de administração têm de ser cogitadas levando em conta as três componentes, construção do *status*, resultados esperados e papel do conselho.

Melhorias, aliás, que são demandadas pelo mercado. Publicações de diversas fontes têm revelado uma inquietação não desprezível gerada por resultados alcançados pelos conselhos no exercício de seu papel. Esta inquietação é manifesta por acionistas, analistas do mercado, banqueiros, entre outros.

Este quadro sugere um campo bastante fértil para estudo dos conselhos de administração em seu contexto: *status*, construção do *status*, resultados esperados e papel.

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A. A. & Demsetz, H.[1972] "Production, Information Costs, and Economic Organization" *American Economic Review*, 62, 772-95.
- BERLE, A.A.& MEANS, G.C. (1932) *The Modern Corporation and Private Property* (Macmillan, New York).
- BUSINESS WEEK, november 25, 1996, semanal.
- CHINOY, E.(1982) *Sociedade Uma Introdução à Sociologia*, Editora Cultrix, São Paulo-SP
- HAWLEY, J.P. and WILLIAMS, A.T.(1996) *Corporate Governance in the United States: The rise of fiduciary capitalism a review of the literature - OECD files*
- JENSEN, M.(1993) "The Modern Industrial Revolution, Exit, and the Failure of Internal Control Systems," *The Journal of Finance*, vol XLVIII(3), 831-880.
- JOHN, K.& SENBET, L.(1998) "Corporate governance and board effectiveness" - *Journal of Banking and Finance*, 22(1998) 371-403 - Elsevier Science.
- KOONTZ, H.(1967) *The Board of Directors and Effective Management*, McGrawHill, New York.
- LODI, J.B.(1988) *Conselho de Administração*, Editora Atlas, São Paulo.

- O'NEAL, D.** and **THOMAS, H.**(1996) "Developing the Strategic Board", *Long Range Planning*, vol 29, n° 3, pp.314 - 327, Elsevier Science Ltd, Amsterdam
- ROMANO, R.**(1996) "Corporate Law & Corporate Governance", *Industrial and Corporate Change* vol 5, n° 2, Oxford University Press, Oxford, England
- THE ECONOMIST**, august 9, 1997, semanal.
- SMITH, A.**[1950] Riqueza das Nações, vols I e II, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- ZALD, M.N.**(1969) "The power and functions of boards of directors and organizational effectiveness", *American Journal of Sociology*, vol. 73, pp. 97-110
- WARTHER, V.A.**(1998) "Board effectiveness and board dissent: A model of the board's relationship to management and shareholders", *Journal of Corporate Finance*, vol 4, n° 1, pp. 53-70, Elsevier Science Ltd, Amsterdam
- WILLIAMSON, O.E.**(1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York